

6. *Аликеева К.М.* Проблемы наркомании и алкоголизма в молодежной среде / Молодежь и модернизация России: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. (12–13 апреля 2011 г.). СПб., 2011. С. 22–23.
7. *Руткевич М.Н.* Социальная структура. М., 2004.
8. *Остов Г.В.* Социология и общество. Социологический анализ российской смуты. М., 2007.
9. Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: ecp.economy.gov.ru.
10. Министерство образования и науки Российской Федерации. URL: минобрнауки.рф.
11. Федеральные целевые программы России. URL: www.programs-gov.ru.
12. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. URL: www.mcx.ru.
13. Министерство финансов Российской Федерации. URL: info.minfin.ru.
14. Федеральное агентство по науке и инновациям. URL: www.fasi.gov.ru.
15. *Тощенко Ж.Т.* Социология. М., 2005.
16. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2012 года. Разд. 1, подразд. 8. «Молодежная политика»: утв. распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1663-р [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
17. *Баймбетов А.А., Казаринов Ю.Л., Баймбетов В.А.* Социальные проблемы подростковой беспризорности и безнадзорности. Уфа, 2007.
18. *Мэннинг Н., Парсон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт / пер. с англ. М., 2003.
19. *Иващенко Г.М.* Управление как неотъемлемое свойство социальных систем / Россия в XXI веке: модель устойчивого развития / под общ. ред. С.С. Чернова. Новосибирск, 2010. Кн. 3.
20. *Иващенко Г.М.* Организация социальной профилактики социальных отклонений в молодежной среде. М., 2011.
21. *Иващенко Г.М.* Цивилизованная и проблемная формы практического использования свойства управления / Вестн. Евразийской акад. адм. наук. 2011. № 3 (16). С. 15–24.

V.A. Perekhodov
Foreign Models of State
and Local Authorities
Interaction:
Comparative Analysis

The basic models of state and local authorities interaction used abroad are studied. The special attention is paid to the comparative analysis of the American, French, and German models.

Key words and word-combinations: state authority, local authority, models of interaction.

Исследуются основные модели взаимодействия государственной и муниципальной власти, применяемые за рубежом. Особое внимание уделяется сравнительному анализу американской, французской и немецкой моделей.

Ключевые слова и словосочетания: государственная власть, местное самоуправление, модели взаимодействия.

УДК 352/353
ББК 66.3(0) 124

В.А. Переходов

ЗАРУБЕЖНЫЕ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Развитие местного самоуправления в России – одна из приоритетных задач, о важности которой говорится на самом высоком

уровне. Решение этой задачи зависит в первую очередь от эффективности и продуктивности взаимодействия между государственной и муниципальной властью.

Проводя реформу местного самоуправления, правительство должно обращаться к зарубежным моделям взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, поскольку наш исторический опыт довольно беден положительными примерами в этой области. За рубежом, напротив, используются довольно эффективные модели такого взаимодействия, которые складывались на протяжении десятиков (а в некоторых странах и сотен) лет. Данные модели проверены временем и приносят конкретные положительные результаты на практике. Их исследование и разумное применение в Российской Федерации необходимы для успешной реализации административной реформы и реформы местного самоуправления.

Как показывает опыт зарубежных стран, в отношениях между органами государственной власти и местным самоуправлением существуют три основные модели взаимоотношений: *модель относительной автономии*, которая представляет независимость органам местного самоуправления, не снижая в то же время роли общенационального государства и региональной власти; *модель агентств*, в рамках которой органы местного самоуправления рассматриваются главным образом в качестве структур, проводящих политику центра; *модель взаимодействия*, в основе которой лежит идея взаимозависимости и сотрудничества [1, с. 439].

Модели взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления также можно рассматривать с точки зрения страновых различий. Так, в научной литературе по местному самоуправлению выделяются три основные модели взаимодействия: англосаксонская, континентальная и смешанная [2, с. 119]. *Англосаксонская модель* характеризуется отсутствием прямого подчинения органов местного самоуправления органам государственной власти, высокой степенью децентрализации управления, отсутствием на местах представителей центральной власти. Она характерна для таких стран, как Великобритания, США, Австралия, и может быть соотнесена с указанной моделью относительной автономии. *Континентальная модель* прямо противоположна англосаксонской и присуща таким странам и регионам, как Франция, Латинская Америка, Африка. Ее основные характеристики: высокая степень централизации, наличие прямого контроля за органами местного самоуправления, сочетание государственного управления и местного самоуправления в рамках одних административно-территориальных единиц. Она может быть соотнесена с моделью агентств. И наконец, *смешанная модель* взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления сочетает в себе черты как англосаксонской модели, так и континентальной.

В современном мире трудно наблюдать описанные модели в чистом виде. Как правило, даже в одной стране в различных ситуациях могут использоваться разные модели.

Интересны системы взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления, действующие в конкретных странах: Соединенных Штатах Америки, Франции и Германии. Выбор именно этих государств был обусловлен, во-первых, тем, что они являются классическими примерами

англосаксонской, континентальной и смешанной моделей соответственно, и, вторых, тем, что все другие страны в той или иной степени используют эти модели в своих практиках взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

В *Соединенных Штатах Америки* органы местного самоуправления – это творения штатов; их статус, права и привилегии зависят от конституций и законов, действующих в этих штатах. В связи с этим в США существует пятьдесят различных систем взаимодействия органов управления штатов и органов местного самоуправления, каждая из которых не похожа на остальные сорок девять [3, с. 395]. Однако все это многообразие систем можно сгруппировать в три основные модели: модель координирующей власти (Coordinate-authority model), модель содержащей власти (Inclusive-authority model) и модель пересекающейся власти (Overlapping-authority model).

В рамках модели координирующей власти федеральные органы отделены от государственных органов штатов «резкой и четкой границей» [4, с. 74]. Органы местного самоуправления входят в структуру органов власти штатов и зависят от них. Муниципалитеты могут исполнять только те полномочия, которые предписаны им законом (что характерно для англосаксонской модели в целом). Более того, в рамках данной модели действует так называемое «правило Диллона», согласно которому любое справедливое, разумное, существенное сомнение в наличии того или иного полномочия трактуется судами против органов местного самоуправления [2, с. 121]. Теоретически штаты, использующие эту модель, могут даже распускать органы местного самоуправления, однако на практике этого не происходит.

Модель содержащей власти можно представить в виде трех концентрических кругов, самый крупный из которых – федеральные органы власти, средний – органы власти штатов, а малый круг – местное самоуправление. Федеральная власть как бы «содержит» внутри себя региональные органы, а те, в свою очередь – органы местного самоуправления. Именно федеральные органы власти являются в данной модели той силой, которая определяет организацию региональной и местной власти. Органы же местного самоуправления выступают в данной модели исполнителями воли федерации и ее субъектов. Такая модель на сегодня характерна и для Российской Федерации, где местные органы власти пока не ощущают себя в полной мере самостоятельными участниками политических, экономических и социальных процессов, происходящих в стране.

Модель пересекающейся власти является наиболее демократичной и децентрализованной из используемых в настоящее время в США. Здесь федеральные органы государственной власти, органы власти штатов и органы местного самоуправления практически независимы друг от друга, они выступают в качестве партнеров в своих взаимоотношениях. Там, где их интересы пересекаются, они действуют сообща; там же, где такого пересечения нет, они свободны от влияния друг друга и действуют независимо. Данная модель подходит для многих стран, в том числе и для России. Чтобы называться демократическим государством в обозримом будущем, мы должны прийти именно к такой форме взаимодействия рассматриваемых уровней власти.

Таким образом, характер взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в США зависит от используемой в том или ином штате модели. Систему местного самоуправления можно назвать децентрализованной только в случае применения модели пересекающейся власти. В случае же модели координирующей власти, где правовую и организационную структуру органов местного самоуправления определяют штаты, или же модели содержащей власти, где и муниципальные, и региональные органы подчинены федеральным властям, систему местного самоуправления трудно назвать децентрализованной.

Система взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления во *Франции* являет собой характерный пример континентальной модели. Но, как уже было отмечено, ни одна из систем взаимодействия государственной и муниципальной власти, действующих в современном мире, не может быть полностью тождественна той или иной модели. То же относится и к современной Франции.

Во французской системе принцип свободного самоуправления основан на передаче местным административно-территориальным образованиям определенных полномочий, что не подразумевает априори институционального сотрудничества между государством и разными уровнями местного самоуправления [5, с. 162]. Однако чем больше полномочий у органов местного самоуправления, тем больше их политический и экономический вес. До начала реформы местного самоуправления 1982– 1983 гг. государственные органы во Франции предпринимали попытки сократить количество полномочий, реализуемых местными властями, путем сокращения субсидий, инвестиций, введением различных технических норм и т.д. Сотрудничество между этими двумя уровнями власти строилось на совершенно неравноправной основе: государственная власть могла осуществлять контроль за муниципалитетами практически в любой сфере деятельности; представители государства на местах имели право вмешиваться в деятельность органов муниципального управления, могли отменять решения местных властей не только по причине незаконности, но даже по причине нецелесообразности.

Главной задачей реформы 1982– 1983 гг. стало четкое распределение полномочий, а также установление партнерских отношений между органами государственной власти и местными административно-территориальными образованиями. В ходе реформы эта задача была выполнена, и современная система взаимодействия государственной и муниципальной власти во Франции имеет децентрализованный и демократический характер. На местах по-прежнему присутствуют представители государственной власти, но их функции теперь сводятся лишь к информированию центрального правительства о происходящем в регионах и к проверке решений органов местного самоуправления на предмет законности. В коммунах вообще отсутствуют государственные должностные лица. Их функции выполняет глава исполнительной власти коммуны – мэр [1, с. 761].

Таким образом, модель взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, сложившаяся сегодня во Франции, сильно отличается от той континентальной модели, прообразом которой она первоначально являлась. Нынешняя французская модель – это симбиоз централизации и децентрализации, государственного контроля и свободного самоуправления. Госу-

дарство здесь все чаще выступает не как судья, карающий местные власти за любую провинность и неповиновение, а как партнер, сотрудничающий с муниципалитетами на принципах законности и ограниченного контроля. Полностью спроецировать данную модель на российскую действительность нельзя из-за отсутствия во Франции регионального уровня власти, однако, это не мешает использовать положительный опыт в сфере контроля государственной власти за органами местного самоуправления.

Основное сходство немецкой и французской моделей состоит в наличии промежуточного уровня власти между органами власти республики (федеральной земли) и местным самоуправлением. Его главная задача – обеспечение контроля за соблюдением законодательства муниципалитетами. Но если во Франции эту функцию выполняют представители государственной власти на местах – префекты, то в *Германии* создаются специальные территориальные подразделения органов власти федеральных земель. Такой уровень власти в Германии называется средним уровнем.

Строго унифицированного порядка в организации взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением в Германии не существует. В различных землях этот порядок может значительно отличаться. Это роднит Германию с Соединенными Штатами Америки.

Характерной чертой немецкой модели является то, что федеральные органы власти практически не принимают участия во взаимодействии с органами местного самоуправления. Отношения между государством и муниципалитетами разворачиваются почти исключительно в сфере отношений между федеральной землей и местными властями [5, с. 241]. Таким образом, существует определенное сходство немецкой модели с моделью координирующей власти, используемой в некоторых штатах США, а также с российской моделью, в которой основная масса вопросов, связанных с местным самоуправлением, отнесена к ведению субъектов Федерации.

Система взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Германии опирается на принцип контроля и надзора со стороны государства. При этом данный надзор не ограничивает местное самоуправление. Само существование контролирующих органов заставляет муниципалитеты действовать в рамках закона и совершать меньше ошибок. Прямое вмешательство государства в дела муниципалитетов происходит крайне редко, конечно же, если это не касается исполнения отдельных государственных полномочий. Муниципалитеты в Германии имеют право даже выступать против государственных актов надзора и обращаться в суд. В современной России такая практика не распространена, и государственный контроль за местным самоуправлением превышает все допустимые нормы. Чтобы убедиться в этом, достаточно посмотреть на количество отчетов, которые местные администрации готовят для органов государственной власти в ущерб решению вопросов местного значения. Тем более муниципалитеты не выступают в судах против актов государственного контроля и надзора.

Таким образом, несмотря на наличие всеобщих принципов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, в различных странах это взаимодействие происходит по-разному. Иногда даже в рамках одной страны используются разные модели.

Сравнительный анализ показывает, что рассмотренные модели имеют как определенные сходства, так и различия. Например, главным сходством американской и немецкой моделей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления является наличие различных систем взаимодействия, используемых в рамках одной модели. Организация процесса взаимодействия государственной и муниципальной власти в Германии и США ложится на плечи федеральных земель / штатов, и каждый регион выбирает такую систему, которая больше подходит для него.

Между американской и французской моделью взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления больше отличий, нежели сходств. Это объясняется, прежде всего, различием форм государственного устройства в этих странах. В США с органами местного самоуправления в большинстве случаев взаимодействуют органы власти штатов. Во Франции же, как в унитарном государстве, региональный уровень управления отсутствует, поэтому государственная власть взаимодействует с муниципалитетами через своих посредников – префектов. В США их функции выполняют различные органы власти штатов. Следовательно, нельзя сказать, что какая-то из этих систем взаимодействия эффективней и демократичней другой.

Французская и немецкая модели по сути своей отличаются лишь тем, что во Франции существует определенный унифицированный порядок взаимодействия государственной и муниципальной власти, а в Германии такового нет, в разных землях могут использоваться разные вариации взаимодействия. По остальным характеристикам (промежуточный уровень власти, контроль и надзор со стороны государства и т.д.) данные модели практически идентичны.

Таким образом, идеальной модели взаимодействия государственной власти и местного самоуправления не существует. Для каждой страны, а в некоторых случаях и отдельно взятой части страны необходима уникальная модель, которая будет учитывать исторические традиции, потребности местного населения, способствовать развитию местного самоуправления и государства. В России, как и во многих других странах, такая модель уже сложилась. Она схожа с немецкой, но не копирует ее полностью, а подстроена под наши условия. В этом ее плюс. Однако говорить об эффективности и тем более о завершении строительства этой модели пока рано.

Органы государственной власти в России чаще всего рассматривают органы местного самоуправления как подчиненные, да и сами муниципалитеты нередко считают себя низшим уровнем государственной власти, а не ее партнером. Необходимо уйти от этих стереотипов, которые имеют глубокие исторические корни. Для этого следует опереться на богатый зарубежный опыт и использовать его при строительстве российской модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Библиографический список

1. Местное самоуправление: энциклопедия / под общ. ред. В.Б. Зотова; Рос. муницип. акад. Ростов н/Д., 2010.
2. Дроботенко И.И. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России // Власть. 2010. № 1. С. 119–122.

3. Norton A. International Handbook of Local and Regional Government: a Comparative Analysis of Advanced Democracies. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1997.
4. O'Toole L.J. American Intergovernmental Relations. Foundations, Perspectives and Issues. Washington: CQ Press, 2000.
5. Организация центральной, региональной власти и местного самоуправления в России, Германии, Франции, Испании: проблемы взаимодействия и пути их решения: мат-лы Междунар. конф., Берлин, 21–23 июня 2000 г. М., 2000.

D.P. Sosnin
Changing the Order
of Succession of the Head
of the Local Administration
as a Factor
in the Transformation
of Urban Elite

The influence of different variants of succession of the head of the local administration on the transformation of urban elites in the post-Soviet period is analyzed. The special attention is paid to the political implications of the election of mayors at the direct elections.

Key words and word-combinations: urban elite, head of administration, local government.

Анализируется влияние различных вариантов замещения должности главы местной администрации на трансформацию городских элит в постсоветский период. Особое внимание уделяется политическим последствиям избрания мэров на прямых выборах населением.

Ключевые слова и словосочетания: городская элита, глава администрации, местное самоуправление.

УДК 352/353
ББК66.3(0)124

Д.П. Соснин

ИЗМЕНЕНИЕ ПОРЯДКА ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ КАК ФАКТОР ПРОЦЕССА ТРАНСФОРМАЦИИ ГОРОДСКОЙ ЭЛИТЫ

Всплеск протестной активности в крупных городах после выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в декабре 2011 г. стал сигналом, свидетельствующим о росте в обществе неудовлетворенности работой органов государственной власти и местного самоуправления. Как следствие, в политической повестке не только оппозиции, но и власти важное место заняли темы политической модернизации и обновления элит. Состоялась либерализация законодательства, регулирующего жизнь политических партий. Доминирующая партия – «Единая Россия» – анонсировала ряд мер, повышающих внутрипартийную конкуренцию, с целью преодоления застойных явлений в руководящем кадровом составе. Хотя и с определенными оговорками, но был взят курс на возврат выборности губернаторов, а в общественной дискуссии вновь стали зву-